Proyecto de Ley N° 2605/2017-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
21 MAR 2018
RECIBIDO
Firma _____ Hora 16:45

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 21 de marzo de 2018

OFICIO Nº 050 -2018 -PR

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 28874, Ley que regula la publicidad estatal denominándola "Ley de Comunicación Gubernamental".

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el Artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República

MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

REPUBLICA DEL PERU

Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 28874, LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL DENOMINÁNDOLA "LEY DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL"

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto definir la función de la comunicación que corresponde al Estado peruano respecto de sus acciones, actividades, programas, proyectos y otras necesidades comunicacionales, en relación al derecho del ciudadano a ser informado de estos aspectos a través de la adecuada Comunicación Gubernamental.

Las entidades del sector público garantizan el uso eficiente de los recursos del Estado en las acciones y planes de Comunicación Gubernamental que implementen.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8 de la Ley Nº 28874, Ley que regula la publicidad estatal

Modifícanse los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley Nº 28874, Ley que regula la publicidad estatal, de la siguiente manera:

"Artículo 1.- Objetivos de la Ley

Son objetivos de esta Ley:

a) Establecer los criterios generales para el uso ***eficiente*** *de los recursos que las instancias del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, destinarán al rubro de* ***comunicación gubernamental,*** *en prensa escrita, radio y televisión y* ***otros medios de comunicación necesarios para informar a la ciudadanía de las actividades públicas que realiza el Estado en su beneficio****.*

b) ***Garantizar*** *la transparencia, racionalidad y* ***eficiencia*** *en el uso de los recursos públicos en la contratación de servicios de* ***comunicación*** *en prensa escrita, radio y televisión y* ***otros medios de comunicación****;* ***basándose en criterios de interés público, libertad, equidad, igualdad, equilibrio e imparcialidad.***

Artículo 2.- Ámbito de aplicación de la Ley

La presente Ley es de aplicación a los rubros de ***comunicación gubernamental*** *de las entidades y dependencias que conforman el Gobierno Nacional, Regional o Local. La presente Ley no será de aplicación cuando se trate de notas de prensa, avisos sobre procedimientos a convocarse en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y la publicación de normas que en cumplimiento de sus funciones desarrollan las entidades y dependencias del Gobierno Nacional, Regional o Local.*

La publicidad comercial es la que realizan las empresas de participación accionaria del Estado cuando lo requieran; para lo cual será de aplicación lo establecido en el Decreto Legislativo Nº 691, Normas de publicidad en Defensa del Consumidor. Estas empresas también podrán realizar comunicación gubernamental de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 3.- Requisitos

Bajo responsabilidad del Titular del Pliego, para la autorización de realización de ***comunicación gubernamental,*** *se deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

a) ***Plan Estratégico de Comunicación Gubernamental*** *acorde con las funciones y* ***características propias*** *de las entidades o dependencias* ***públicas;*** *las mismas que deberán adecuarse a los objetivos y prioridades establecidos en los* ***planes y*** *programas sectoriales.*

b) Descripción y justificación de ***los mensajes****, las campañas institucionales y/o comerciales* ***según sea el caso****, que se pretendan llevar a cabo.*

c) Propuesta y justificación técnica de la selección de medios de difusión de acuerdo con el ***mensaje gubernamental****, el público objetivo y la finalidad que se quiere lograr, la cobertura, duración de la campaña, equilibrio informativo e impacto de los mismos. Deberá sustentarse técnicamente la razón por la que una determinada entidad o dependencia eligió a determinados medios de manera preferente, para no dar lugar a situaciones que privilegien injustificadamente a empresas periodísticas determinadas.*

d) ***Partida presupuestal correspondiente.***

Artículo 4.- Criterios generales

La ***ejecución presupuestal*** *debe limitarse al desarrollo de las actividades de difusión, información y promoción comprendidas en las campañas, así como sujetarse a las disposiciones que, en materia de austeridad y racionalidad del gasto público, emitan las autoridades competentes, y al cumplimiento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento. Las entidades y*

REPUBLICA DEL PERU

Proyecto de Ley

dependencias se abstendrán de realizar ***gastos*** *de recursos presupuestarios cuya finalidad sea distinta a la* ***comunicación gubernamental****, la comunicación de sus planes y programas, o a la venta de bienes y servicios, tratándose de actividad empresarial autorizada por Ley.*

Los materiales que sean difundidos por las entidades y dependencias ***públicas*** *deberán estar orientados, de acuerdo a sus objetivos, preferentemente a:*

a) ***A difundir los servicios públicos que son de su competencia*** *y/o los bienes o productos que comercializan.*

b) ***Elevar el conocimiento de la ciudadanía*** *respecto de los bienes o servicios que prestan, de acuerdo a las políticas de Estado.*

c) Promover una cultura ***de Paz*** *en la sociedad* ***con incidencia*** *en los asuntos relacionados a la* ***protección de la mujer y el grupo familiar,*** *salud, seguridad pública, preservación del medio ambiente y uso eficiente de los recursos naturales, entre otros.*

d) Informar de las acciones adoptadas en materia de ***protección de la mujer y el grupo familiar****, salud, preservación del medio ambiente, uso eficiente de recursos naturales y seguridad de la población, entre otros.*

e) ***Informar a la población sobre las emergencias y/o desastres naturales que surjan así como situaciones de urgencia, interés o inmediatez de orden económico, social o medio ambiental.***

f) Informar la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias ***en las políticas institucionales que correspondan****; así como para la promoción de la educación y la cultura en todas sus expresiones y de los valores cívicos, entre otros.*

g) En las campañas de comunicación gubernamental además del idioma castellano, se debe contemplar la inclusión de mensajes en las distintas lenguas originarias del país, atendiendo al ámbito territorial de difusión de la campaña.

h) Promover la participación ciudadana y la difusión de las leyes.

Artículo 5.- Prohibiciones

*Las entidades y dependencias **del Estado** no podrán **realizar gastos** en beneficio de un candidato a cargo de elección popular o partido político alguno. Ningún funcionario de la entidad o dependencia que realice determinada campaña **de comunicación gubernamental** podrá aparecer en **las piezas o mensaje comunicacionales** que se paguen en medios impresos, spots televisivos y radiofónicos o **plataformas digitales** donde se difundan.*

*La entidad o dependencia que adquiera los servicios de empresas privadas de publicidad o medio de comunicación social, buscará no privilegiar a una sola empresa, a menos que los **gastos** que se **ejecuten** estén sustentados por las tarifas, el prestigio, la cartera y la eficacia de las prestadoras de dichos servicios.*

Artículo 6.- Información y transparencia

*Las entidades o dependencias del Gobierno Nacional, Regional y Local, deberán publicar los contratos de publicidad en su respectivo portal y presentar a la **Contraloría General de la República** dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de cada trimestre, los programas o campañas **de comunicación** y/o publicidad **según corresponda**, que han llevado a cabo en el periodo correspondiente, definiendo los medios de prensa escrita, radial o televisiva propuestos para difundir las campañas y los criterios que orientaron la propuesta. Las entidades o dependencias deberán informar a la **Contraloría General de la República,** en el periodo correspondiente, las razones por las que contrató los servicios de determinado **medio de comunicación**, para la elaboración de una campaña institucional o comercial específica. También se acompañará una evaluación de los resultados de la **comunicación gubernamental** vía indicadores de desempeño.*

Estas obligaciones se ejecutan sin perjuicio de lo establecido en el artículo 51 de la Ley Nº 28278, Ley de Radio y Televisión.

Artículo 7.- Medios de comunicación estatales

*En la contratación de servicios de **comunicación**, las entidades y dependencias sólo darán preferencia a los medios oficiales respecto de los medios de comunicación privados, si éstos acreditan debidamente sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura. Asimismo, las entidades o dependencias deben tener como criterio central de contratación, la descentralización del gasto, respecto de medios de comunicación de alcance regional, departamental y local.*

Artículo 8.- De las sanciones a los funcionarios de la administración pública

*Los funcionarios del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales o Locales, que incumplan o contravengan las obligaciones y deberes contenidos en la presente Ley, serán pasibles de las acciones y sanciones que recomienden **y/o impongan** los Órganos del Sistema Nacional de Control, incluyendo las disposiciones referentes a la Carrera Pública, del Procedimiento Administrativo General **sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que haya lugar**."*

REPUBLICA DEL PERU

Proyecto de Ley

Artículo 3.- Del cambio de denominación y adecuación de las oficinas encargadas de la comunicación gubernamental

La presente Ley se denomina "Ley de Comunicación Gubernamental".

Todas las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales, y toda entidad o empresa con accionariado del Estado, deberá modificar su Reglamento de Organización y Funciones - ROF y demás normas internas a efectos de adecuar su organización a la presente Ley. Sus oficinas de Comunicación, imagen institucional, Prensa o similares destinadas a la comunicación de las actividades institucionales, deben adoptar la denominación de "Comunicación Gubernamental".

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS - OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA - V°B°

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Reglamentación

Dentro del plazo de 120 días el Poder Ejecutivo expedirá las disposiciones reglamentarias que correspondan a la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Disposición Derogatoria

Deróguense o déjense sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente Ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República

MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 28874, LEY QUE REGULA LA PUBLICIDAD ESTATAL DENOMINÁNDOLA "LEY DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL"

En un sistema democrático, los encargados de la gestión pública tienen la obligación de informar a los ciudadanos cómo están administrando los recursos públicos. Como contrapartida, la población tiene el derecho a conocer las acciones de gobierno y a estar informada de las medidas gubernamentales que impactan en sus vidas. Es decir, en una democracia existe una relación comunicativa entre gobernantes y gobernados inspirada en el Derecho a Saber de la gente y en la obligación de dar cuenta de los elegidos como mandatarios de los electores.

Nuestra estructura constitucional y legal atribuye al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales funciones políticas y ejecutivas, una dualidad que se refleja en toda acción de gobierno y que se proyecta, también, sobre la relación comunicativa que existe entre los encargados y la gestión pública y la población. Es así que el inciso 4 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que uno de los derechos de la persona que merecen protección elemental es el de información.

Del mismo modo y como señala Nuria Escalona *"Debe ser un principio fundamental de la Comunicación Gubernamental desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre las políticas públicas"*. [1]

La Comunicación Gubernamental debe estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes. Toda desviación de este criterio general será entendida como uso inadecuado de los fondos públicos.

La eficacia de la Comunicación Gubernamental en la sociedad contemporánea requiere, además de los medios estatales de comunicación, los medios de comunicación privados de mayor alcance y la incorporación de técnicas que permiten difundir con eficiencia mensajes de interés para los ciudadanos y los colectivos en que se integran. Para ello debe utilizarse los medios, soportes o formatos que, por un lado, aseguren el acceso a la información de las personas con discapacidad y, por otro, atendiendo a criterios objetivos, garanticen mejor la difusión de los mensajes.

Sobre los objetivos centrales de la Comunicación Gubernamental, tomamos como ejemplo lo señalado en la Exposición de Motivos de la Ley de Comunicación Institucional española.[2]

Un primer objetivo de la Comunicación Gubernamental implica la erradicación de las campañas o mensajes de comunicación que tengan como finalidad encomiar la labor del Gobierno de turno. Se busca garantizar que los contenidos comunicacionales estén al servicio de sus reales destinatarios, que son los ciudadanos y no las autoridades que gestionan los servicios de comunicación.

---

[1] Comunicación de Instituciones Públicas, Nuria Escalona, Editorial UOC, 2015, Barcelona, España.
[2] Ley 29/2005. Ley de Publicidad y Comunicación de España.

7

Un segundo objetivo está orientado a la adecuada planificación, ejecución y evaluación de las campañas de Comunicación Gubernamental para aprovechar al máximo los recursos públicos.

Como tercer objetivo se considera importante fortalecer la transparencia de las campañas de Comunicación Gubernamental. Ello requiere de la habilitación de procedimientos que permitan transparentar las actividades de comunicación del Estado con la concurrencia de los gobiernos sub nacionales y las entidades especializadas del Estado.

Como cuarto objetivo se impone la establecer criterios para la consistencia de la comunicación gubernamental. Debe propiciarse como mínimo un respeto institucional que atraviese todo el Estado y propicie mensajes comunicacionales que no compitan entre o si o se resten a confusión por la ciudadanía.

Finalmente, un quinto objetivo sería la promoción de una conducta socialmente relevante en la población. La calidad de los mensajes que se trasmitan a través de la comunicación gubernamental, deben tener la posibilidad de impactar en el colectivo social de tal modo que vayan sembrando pensamientos positivos que determinen una conducta de paz y desarrollo.

<u>LEY ACTUAL: CAMBIOS</u>

El presente proyecto de Ley se propone sobre la estructura de la actual Ley de Publicidad Estatal, Ley Nº 28874, cuyo diseño consideramos importante y coherente pero que requiere algunos ajustes destinados a actualizarla y/o modernizarla, incluyendo nuevas herramientas de comunicación vinculadas a lo digital.

Así, teniendo como base a la Ley N° 28874, planteamos la redefinición de la comunicación del Estado de cara a la ciudadanía, afirmando la obligación del Estado de comunicar sus acciones de modo permanente y ratificando el derecho del ciudadano a ser informado de las acciones del Estado que brinde en su beneficio.

Otro aporte importante a la Ley actual es la precisión respecto de los criterios que rigen la comunicación gubernamental, que si bien ya están reseñados en la Ley vigente, requieren de ajustes vinculados a las herramientas actuales de comunicación como plataformas digitales y el uso de las TICs.

También se ha considerado de importancia la incorporación de mensajes en las campañas comunicacionales, que se expresen en las distintas leguas originarias que son nativas del Perú. Dependerá del lugar donde se va a desplegar la campaña de comunicación para que las entidades públicas contemplen incluir mensajes en idiomas existentes en los territorios, y poder así cumplir con el mandato constitucional de mantener adecuadamente informada a la población.

Otra modificación importante que se plantea es el cambio de denominación de la Ley, nombrándola de "Comunicación Gubernamental" en línea con la nueva definición de su rol en la relación Estado-ciudadano. Y, en este orden de ideas, las entidades del Estado deberán adecuar a sus órganos administrativos de tal manera que reflejen esta nueva línea institucional más acorde con los tiempos actuales y el nuevo enfoque orientado al servicio al ciudadano.

8

LEGISLACION COMPARADA:

ESPAÑA

La legislación ibérica en materia de comunicación gubernamental es bastante completa y tiene la virtud de contemplar la multiculturalidad presente en su territorio. Precisa claramente los objetivos y criterios que determinan los mensajes destinados a la ciudadanía e incorpora la posibilidad de contingencias no previstas en los Planes generales que se presentan al inicio de cada ejercicio presupuestal. Al igual que la Ley peruana contempla los controles necesarios para la transparencia y eficiencia en el gasto público destinado a la comunicación del Estado hacia el ciudadano.

ARGENTINA

La norma que rige en el Estado Argentino aún mantiene la denominación tradicional de Publicidad Estatal y se orienta principalmente a sostener un órgano rector de la "pauta oficial" que diseña y orienta los contenidos de esta pauta a nivel general. Tiene un desarrollo bastante centralista aunque contempla la multiculturalidad en el contenido de los mensajes oficiales. Se rige por un concepto de planificación centralizada y todo el desarrollo está a cargo de una única secretaría de comunicación pública.

COLOMBIA

La Ley colombiana es bastante similar a la peruana, desarrolla conceptos con contenidos muy parecidos a la Ley vigente en el Perú como cuidado y vigilancia en el uso de los recursos públicos, incluye a todas entidades del Estado tanto nacionales como "entidades territoriales", la importancia de contra con Planes de comunicación gubernamental, la prohibición a la promoción de la imagen de los funcionarios públicos, la obligación de informar a su órgano contralor, etc.

La similitud observada tanto en la norma colombiana como en la española nos alienta a preservar la estructura y contenido general de la Ley Nº 28874 vigente, introduciendo las modificaciones que sean necesarias para su actualización y adecuación a la normatividad en el uso de los recursos públicos.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

Se señala, según fuente del Ministerio de Economía y Finanzas, que el gasto anual en servicios de medios de comunicación en los que incurren todas las entidades del Estado peruano, ascendió a 270 Millones de Soles en el año 2017. El beneficio principal de la presente norma consiste en enfocar el gasto público en comunicación gubernamental encauzándola en determinados fines a través de criterios y herramientas previsibles, evitando el gasto innecesario de los recursos públicos. Es así que se lograra una mejor inversión de los recursos del Estado aplicados a la comunicación del mensaje gubernamental, dado que el establecimiento de los criterios para la ejecución del gasto en medios de comunicación privados

9

IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE

La presente propuesta legislativa propone la modificación de todos los artículos de la Ley Nº 28874, Ley que regula la publicidad estatal, así como el cambio de su denominación acorde con una redefinición de la función de comunicación de todas las entidades del Estado.